



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
**DELEGATURA w OLSZTYNIE**  
ul. Artyleryjska 3e  
10-950 OLSZTYN  
tel/fax (0-89) 527-28-24, 534-94-00

Olsztyn, dnia 15 kwietnia 2009 r.

LOL-410-01-01/09  
P/08/149

**Pan**  
**MARIAN PODZIEWSKI**  
**Wojewoda**  
**Warmińsko-Mazurski**

### ***WYSTĄPIENIE POKONTROLNE***

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie („Urzędzie”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2008 r. w cz. 85/28 – Województwo Warmińsko-Mazurskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 31 marca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację budżetu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w 2008 r.

1. Realizacja dochodów budżetowych znacznie odbiegała od wielkości przyjętych w ustawie budżetowej na 2008 rok. W badanym okresie uzyskano je bowiem w kwocie 65.597 tys. zł, a więc wyższej aż o 17.516 tys. zł (o 36,4%) w stosunku do tej ustawy oraz o 5.249 tys. zł (o 8,7%) w porównaniu do wykonania w 2007 r. Przekroczenie planu dochodów zostało spowodowane głównie większymi o 40,0% wpływami z tytułu kar i grzywien, zwiększonymi o 45,2% wpływami z tytułu odpłatnego używania mienia Skarbu Państwa, a także ponad trzykrotnym wzrostem kwot uzyskanych z tytułu zwrotu zaliczek

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

alimentacyjnych. W ocenie NIK, na etapie planowania dochodów, Urząd nie uwzględnił postępującego od kilku lat wzrostu liczby i kwot nakładanych mandatów co spowodowało, że dochody z tego tytułu wyniosły netto 27.996 tys. zł – wobec zaplanowanych 20.000 tys. zł i wykonanych w 2007 r. - 20.845 tys. zł. W prognozie dochodów nie przewidziano również przeprowadzenia przez powiaty aktualizacji opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz opłat za przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności, a także znacznego wzrostu dochodów z tytułu zaliczek alimentacyjnych.

W sposób prawidłowy przekazywano zgromadzone dochody na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, zachowując terminy określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa<sup>2</sup>.

Należności dysponenta głównego, wykazane na koniec 2008 r. w kwocie 97.091 tys. zł, były w porównaniu z 2007 r. wyższe o 28.212 tys. zł (o 41,0%). Zaległości netto stanowiły 91,8% (89.097 tys. zł) ogółu należności i wynikały głównie z niskiej skuteczności organów egzekucyjnych, tj. realizujących to zadanie komorników skarbowych oraz sądowych. Zaległości te były wyższe o 41,9% w porównaniu z 2007 r. i dotyczyły głównie niezwróconych zaliczek alimentacyjnych oraz niewyegzekwowanych kar pieniężnych nałożonych w formie mandatów karnych kredytowanych.

Nie w pełni skuteczne były działania podjęte przez Urząd w celu skrócenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych, dotyczących kar i grzywien nałożonych mandatami karnymi kredytowanymi. Mimo poprawy w porównaniu do stanu z 2007 r. część, tj. 6.541 tytułów wykonawczych (5,6% ogółu) na kwotę łączną 1.147,3 tys. zł wystawiono po upływie 60 dni od daty zaksięgowania należności.

2. Wydatki zrealizowane (łącznie z niewygasającymi) wyniosły 1.251.224 tys. zł i były wprawdzie wyższe o 31,2% od określonych w ustawie budżetowej i o 11,3% od wykonanych w 2007 r., ale o 5,0 % niższe od planu po zmianach. Największe kwoty wydatkowano na sfinansowanie zadań z zakresu: pomocy społecznej (689.708 tys. zł – 55,1% łącznej kwoty wydatków), rolnictwa i łowiectwa (122.506 tys. zł – 9,8%), ochrony zdrowia (95.302 tys. zł – 7,6%), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej

---

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

(93.923 tys. zł – 7,5%) oraz transportu i łączności (85.062 tys. zł – 6,8%). Wydatki w ww. działach wyniosły łącznie 1.086.501 tys. zł i stanowiły 86,8% wydatków ogółem w budżecie Wojewody. Nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Z planu wydatków nie wykorzystano 66.551 tys. zł, w tym 46.395,5 tys. zł w ramach zablokowania wydatków przez Pana Wojewodę. W głównej mierze dotyczyło to niezrealizowanych zadań inwestycyjnych na drogowych przejściach granicznych (z powodu późniejszego niż zakładano terminu uruchomienia przejścia w Grzechotkach po stronie Federacji Rosyjskiej i długotrwałej procedury przetargowej na roboty budowlane na przejściu w Bezledach) oraz niewykorzystanych środków na pomoc społeczną (wydatki oszacowano w wielkościach przekraczających faktyczne potrzeby jednostek samorządu terytorialnego „j.s.t.”).

Badania dokumentacji 24 inwestycji budowlanych wykazały, że ujęto je do finansowania ze środków budżetu państwa na 2008 r., pomimo, że aż w 20 przypadkach programu inwestycji inwestorzy przedłożyli dysponentowi głównemu, dopiero w trakcie roku budżetowego. Stwierdzono przy tym, że cztery z nich były niekompletne, gdyż nie zawierały m.in. danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji oraz oceny ekonomicznej efektywności inwestycji. Było to niezgodne z wymogami § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>3</sup>.

W ramach realizacji wydatków, które w 2007 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego, z zaplanowanej kwoty 14.694 tys. zł wydatkowano 12.902 tys. zł (87,8%). Nie wykorzystano w pełni środków przeznaczonych m.in. na drogowe przejście graniczne w Gołdapi oraz zadania realizowane w ramach ZPORR.

Na koniec 2008 r. zobowiązania w budżecie Wojewody (w całości niewymagalne) wyniosły 5.490 tys. zł i w porównaniu do 2007 r. były wyższe o 1.220 tys. zł (o 28,6%). Dotyczyły one m.in. dodatkowych wynagrodzeń rocznych i pochodnych od wynagrodzeń oraz opłat za media.

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 831

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych województwa warmińsko-mazurskiego ukształtowało się w 2008 r. na poziomie 1359 osób i było wyższe o 36 osób w porównaniu do 2007 r. oraz niższe o 268 osób od planowanego. Łączne wydatki na wynagrodzenia wyniosły 59.647 tys. zł (98% wykonania limitu) i były wyższe niż w 2007 r. o 11.940 tys. zł, tj. o 25%. Na dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2008 r. wydatkowano 3.143 tys. zł, zaś przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2008 r. wyniosło 3.658 zł i w porównaniu do 2007 r. wzrosło o 21,7%.

**3.** Zrealizowane w 2008 r. dotacje budżetowe w cz. 85/28, łącznie z inwestycyjnymi, wyniosły 1.112.867 tys. zł (88,9% wydatków ogółem). Ich wykonanie było wyższe w porównaniu z planem wg ustawy budżetowej o 301.733 tys. zł (o 37,2%) oraz o 120.380 tys. zł (o 12,1%) w stosunku do wykonania 2007 r., a do planu po zmianach niższe o 30.942 tys. zł (o 2,7%). Z ogólnej kwoty dotacji najwięcej środków, tj. 1.041.484 tys. zł (93,6 %) przypadało na j.s.t., z czego wydatkowano:

- 753.229 tys. zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. (głównie na sfinansowanie wypłat świadczeń rodzinnych i zaliczek alimentacyjnych), a także na utrzymanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej,
- 287.600 tys. zł na zadania własne j.s.t., dotyczące głównie dofinansowania domów pomocy społecznej, zasiłków i pomocy w naturze, pomocy materialnej dla uczniów oraz realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”,
- 396 tys. zł na zadania realizowane na podstawie 91 porozumień z j.s.t. Najwięcej z tej kwoty (243 tys. zł) wydatkowano na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych w ramach 64 porozumień.

Do wydatków niewygasających w 2008 r. przeniesiono 258 tys. zł, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów realizacji Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich.

**4.** W 2008 r. Wojewoda był organem założycielskim dla dziewięciu przedsiębiorstw państwowych (o pięć mniej niż w 2007 r.). W badanym okresie kontynuowano jedynie postępowania prywatyzacyjne wszczęte w latach poprzednich. Postępowaniem prywatyzacyjnym, w różnych formach i na różnym etapie zaawansowania (oddanie do odpłatnego korzystania, wniesienie do spółki, sprzedaż) objęto osiem przedsiębiorstw.

5. Kontrola podzadania „Wspieranie rodzin z dziećmi na utrzymaniu”, wchodzącego w skład zadania „Polityka rodzinna” wykazała, że zaplanowany na 2008 r. cel „Wspieranie rodzin w zakresie wychowania, edukacji i rehabilitacji dzieci” został osiągnięty. W budżecie Wojewody zostały w pełni zabezpieczone środki finansowe w kwocie 420.076 tys. zł (96,9% planu po zmianach) na realizację przez j.s.t. tego podzadania. Osiągnięto zaplanowany rezultat, tj. zrealizowano obligatoryjne świadczenia z zakresu pomocy społecznej, przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>4</sup> oraz ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej<sup>5</sup>. Zmniejszyła się wprawdzie zaplanowana liczba rodzin otrzymujących wsparcie (ze 152.000 do 125.054) oraz średnia kwota pomocy przyznanej rodzinie (z 310 zł do 309 zł), jednak wynikało to z poprawy w 2008 r. sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie warmińsko-mazurskim, a głównie spadku stopy bezrobocia, co przyczyniło się do zmniejszenia liczby uprawnionych świadczeniobiorców.
6. W ramach budżetu Wojewody, Poakcesyjny Program Wspierania Obszarów Wiejskich (PPWOW) realizowało 39 j.s.t. Z przyznanych środków w kwocie 4.231,8 tys. zł, przeznaczonych na realizację usług społecznych i szkoleniowych dla dzieci, młodzieży, osób starszych i rodzin, wydatkowano 3.222,9 tys. zł (76,2%). Nie wykorzystano w pełni środków na realizację PPWOW, gdyż m.in. dopiero pod koniec roku budżetowego gminy aktualizowały własne strategie rozwiązywania problemów społecznych, jak również przesunęły terminy realizacji i płatność niektórych usług w tym zakresie na 2009 r.
7. Izba ocenia pozytywnie skuteczność procedur kontroli finansowej, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych Urzędu, jako dysponenta środków budżetowych III stopnia.

Zrealizowane dochody przez dysponenta III stopnia w 2008 r., w kwocie 447 tys. zł (wyższe o 49% od zaplanowanych i o 15,8% od uzyskanych w 2007 r.), odprowadzono do budżetu państwa w wymaganych terminach. Wg stanu na 31 grudnia 2008 r. należności wyniosły 399 tys. zł i były wyższe o 64 tys. zł w porównaniu do 2007 r. Dotyczyły one odsetek za nieterminowe wykonanie prac przez wykonawcę inwestycji na drogowym

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

przejściu granicznym w Grzechotkach, a postępowanie mediacyjne w celu ich wyegzekwowania, do czasu zakończenia kontroli, nie zostało sfinalizowane.

Wydatki tegoż dysponenta wyniosły 49.903 tys. zł i były niższe o 37,7% od planu po zmianach, lecz o 1,4% wyższe od wydatków zrealizowanych w 2007 r. Największy udział w ich strukturze stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (45,3%) oraz wydatki rzeczowe (35,6%). Niepełna realizacja wydatków majątkowych wynikała głównie z celowego niewykorzystania 16.000 tys. zł, przeznaczonych na wyposażenie niefunkcjonującego jeszcze przejścia granicznego w Grzechotkach.

Analiza trzech najwyższych kwotowo wydatków majątkowych oraz trzech realizowanych z rezerw celowych wykazała, że zostały one poniesione w sposób celowy, zgodnie z przeznaczeniem i wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>.

Zobowiązania Urzędu na koniec 2008 r. wyniosły 2.128 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec roku poprzedniego o 475 tys. zł. Były to w całości zobowiązania niewymagalne, a w ich strukturze największą pozycję (93,1%) stanowiły dodatkowe wynagrodzenia roczne za 2008 r.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto w 2008 r. wyniosło 4.226 zł i było o 24,8% wyższe od wynagrodzenia z 2007 r. Pochodne od wynagrodzeń (łącznie 7.197 tys. zł) odprowadzono w wymaganych terminach.

- 8.** Łączne roczne sprawozdania finansowe z wykonania budżetu przez jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę, zostały sporządzone rzetelnie oraz zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup>.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Urealnienie prognozowanych wielkości dochodów budżetowych, a także kwot planowanych wydatków, dotyczących w szczególności pomocy społecznej.
2. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wystawiania tytułów wykonawczych, dotyczących kar i grzywien nałożonych mandatami karnymi

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

kredytowanymi, w terminie nieprzekraczającym 60 dni od daty zaewidencjonowania mandatu.

3. Ujmowanie w planie wydatków wyłącznie inwestycji budowlanych, dla których inwestorzy przedłożyli rzetelnie sporządzone programy inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Wojewody, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*Z poważaniem*